

го контроля, Комитета государственной безопасности, Государственного пограничного комитета, Государственного таможенного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь от 26 декабря 2016 года № 36/278/338/77/42/7/32/17/28/24 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия органов прокуратуры, предварительного следствия, дознания и Государственного комитета судебных экспертиз в ходе досудебного производства. В частности, указанное постановление регулирует вопросы взаимодействия органов прокуратуры, дознания и предварительного следствия на стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

Таким образом, правовую основу взаимодействия оперативных подразделений органов внутренних дел с другими подразделениями правоохранительных органов составляют Конституция Республики Беларусь, Законы Республики Беларусь «Об ОРД» и «Об ОВД», кодифицированные и ведомственные нормативные правовые акты. Полагаем целесообразным ст. 13 Закона об ОРД изложить в следующей редакции: «Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, при выполнении задач оперативно-розыскной деятельности в пределах своей компетенции взаимодействуют между собой и с другими правоохранительными органами, а также с международными организациями и специальными службами иностранных государств в соответствии с настоящим Законом и международными договорами (соглашениями) о правовой помощи».

УДК 340.115.6+351.745.7

А. З. о. Пашаев

*соискатель кафедры оперативно-розыскной деятельности
Одесского государственного университета
внутренних дел (Украина)*

С. В. Андрусенко

*заведующий кафедрой оперативно-розыскной деятельности
Одесского государственного университета внутренних дел,
кандидат юридических наук, доцент (Украина)*

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА КОНФИДЕНЦИАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В УКРАИНЕ

Конфиденциальное сотрудничество как составная часть оперативно-розыскной деятельности возникла с появлением человечества, с того момента, когда человек начал интересоваться деятельностью другого человека, своего врага. Необходимость выведать намерения, планы, возможности своих врагов появилась у людей, пожалуй, тогда, когда человечество начало воевать [1, с. 3].

Мы решили провести собственный анализ становления и развития института конфиденциального сотрудничества и по возможности раскрыть его составляющие. Непосредственное регулирование деятельности оперативных подразделений по установлению конфиденциального сотрудничества имеет определенную специфику. Из проведенного историко-правового анализа развития института конфиденциального сотрудничества на территории современной Украины видно, что правовые нормы указанного института закреплялись в пределах многих нормативно-правовых актов, в силу исторических, военных и геополитических процессов наши территории были частью многих государственных образований, а именно Киевской Руси, Речи Посполитой, Великого княжества Литовского, Молдавского княжества, Венгерского королевства, Румынии, Османской империи, Крымского ханства, Запорожской Сечи, Московского княжества, Австро-Венгерской империи, Российской империи, Советского Союза и независимой Украины. Таким образом, попробуем разобраться в некоторых исторических периодах и раскрыть сущность некоторых нормативно-правовых актов, регулирующих конфиденциальное сотрудничество.

Судебный процесс в древнерусском праве носил ярко выраженный состязательный характер: он начинался только по инициативе истца, участвующие стороны обладали равными правами, судопроизводство было гласным и устным. Процесс делился на три стадии: заклич, свод, гонение следа. Заклич означал объявление о свершившемся преступлении, производился в людном месте. Если пропажа обнаруживалась по истечении трех дней с момента заклича, то тот, у кого она находилась, считался ответчиком (ст. 32, 34 Пространной Правды). Свод — вторая стадия процесса — напоминал очную ставку (ст. 35–39 Пространной Правды). Он проводился либо до заклича, либо до истечения трех дней после него. Лицо, у которого обнаружили пропавшую вещь, должно было указать, у кого она была приобретена. Свод продолжался до тех пор, пока не доходил до человека, не способного дать объяснений. Он и признавался татем (вором). Русская Правда определяла порядок разбирательства в случае, когда свод выходил за пределы населенного пункта, в котором пропала вещь. Гонение следа — третья стадия процесса, заключающаяся в поиске доказательств и преступника (ст. 77 Пространной Правды), который осуществляли потерпевшие, их близкие, члены общины и все добровольцы.

Одним из первых, кто применил тайных агентов для раскрытия противоправных деяний на территории Киевской Руси, был воевода Ян Вышатич [2, с. 574], который в 1071 году для подавления первого народного выступления в Киеве, Новгороде и Суздальской земле произвел внедрение имеющихся у него специально обученных лиц в «бунтующие» массы с целью получения подробных сведений об организаторах восстания — волхвах [3, с. 117–119, 317–319]. Также интересна ст. 41 Краткой Правды (Правда Ярославичей), в которой определяется размер вознаграждения лицу за поимку вора: «А тот, кто схватил вора, получает 10 резан, от 3 гривен мечнику 15 кун, за десятину

15 кун, а князю 3 гривны. А из 12 гривен пойманному вора 70 кун, а в десятину 2 гривны, а князю 10 гривен» [4]. Распад Древнерусского государства на отдельные княжества существенно не изменил правовое регулирование розыска преступников. Соответствующие нормы Русской Правды сохранили общерусское значение и продолжали действовать до XIV–XV веков. Изменения в процессе розыска преступников в обобщенном виде получили частичное закрепление в Судебнике великого князя Иоанна Васильевича, именуемом обычно как Судебник 1497 года, фактически ставшим первым общим кодексом единого русского феодального права.

В Киевских землях, которые после татаро-монгольского завоевания были включены в Литовское княжество, розыскная деятельность осуществлялась старостами и войтами, городскими головами. В начале XVI века в Киеве было введено магистратское управление, которое осуществляло правление по Магдебургскому праву. Городская полиция занималась раскрытием преступлений, розыском и задержанием преступников. С образованием в XVI–XVII веках Запорожской Сечи и вводом в Украине полкового устройства вся охранная и сыскная деятельность сосредотачивается в руках атаманов и гетманов, а уголовное судопроизводство осуществляется полковыми судьями, писцами по поручению полковников и гетманов. На их решение в мирное время большое влияние оказывали решения казацкой общины, а во время военных действий власть гетманов и атаманов была безгранична. За преступления, совершенные в походе, они могли обвиняемого предать смерти. Функции предварительного расследования преступлений во времена Гетманщины (1648–1764), розыскной деятельности, охраны общественного порядка были возложены на лиц, имеющих определенную государственную власть, то есть выполняли административные, исполнительские, судебные, в том числе полицейские функции. Полицейские функции обеспечения установленных порядков в феодальных поместьях украинских и польских магнатов выполняли управляющие и надсмотрщики, а окончательное решение о наказании принимал сам господин, который также занимал, как правило, высокое место в административной иерархии. Автономность управления, в том числе и при выполнении полицейских функций и акций, сохранялась в Украине до 1783 года, когда на ее территорию было распространено действие российского законодательства, в частности Постановления для управления губерниями Всероссийской империи 1775 года. С этого времени на территории Украины, входившей в состав Российской империи, стало действовать российское законодательство [5, с. 35].

Таким образом, конфиденциальное сотрудничество со времен его зарождения в Киевской Руси и до середины XVIII века следует рассматривать как предпосылки возникновения современного типа оперативно-розыскной деятельности, в формировании которых через связь этого процесса со становлением государственности в целом были отражены обычаи восточнославянских племен, нормы обычного и канонического права.

До XVIII века активное конфиденциальное сотрудничество фактически не велось, его отсутствие компенсировал институт доносительства, всячески поощряемый со стороны государства и нашедший закрепление в ряде нормативных актов. Сыскная деятельность осуществлялась, как правило, путем наблюдения либо использования лазутчиков, которые занимались главным образом подслушиванием. Изменившаяся в первой четверти XVIII века обстановка, а именно — создание различных тайных обществ, представлявших угрозу самодержавию, потребовала активизации политического сыска, придания ему наступательного, упреждающего характера. Это обстоятельство, на наш взгляд, и обусловило появление тайных полицейских агентов.

В начале XIX века формируется законодательная база, согласно которой в обязанности органов полиции входит негласный сбор информации, в том числе и с помощью лиц, привлекаемых к оказанию содействия органам полиции.

В приказе Министра внутренних дел 1866 года говорилось, что для производства розыска по важнейшим преступлениям и для изыскания общих мер предупреждения и пресечения преступлений учреждается «сыскная часть», «Инструкция околоточным надзирателям» 1867 года, «Инструкция полицейским урядникам» 1878 года, «Положение об устройстве секретной полиции в империи» 1882 года, «Инструкция инспектору секретной полиции» 1883 года, в 1904 году было разработано «Временное положение об охранных отделениях». Первыми обобщенными документами, посвященными регулированию конфиденциального сотрудничества, стали «Инструкция по организации и ведению внутреннего (агентурного) наблюдения» 1907 года (согласно данной Инструкции, элиту негласного аппарата составляли секретные агенты, осуществлявшие предоставление информации в органы полиции на постоянной основе и получавшие за это значительную по тем временам ежемесячную плату 75–150 рублей), «Инструкция по организации и ведению внутренней агентуры» 1908 года [6, с. 64–76]. Принятая «Инструкция чинам сыскных отделений» 1910 года на законодательном уровне разделила деятельность сыскной полиции на гласную («производство дознаний») и негласную («негласное расследование»). Именно к последней отнесены наружное наблюдение и использование негласного аппарата, с помощью которого чины сыскных отделений выполняли свои задачи, связанные с «систематическим надзором за преступными и порочными элементами» [6, с. 88]. Согласно положениям Циркуляра 1911 года № 37469 по третьему делопроизводству Департамента полиции, исключалась «всякая возможность комплектования личного состава сыскных отделений» из среды агентов-осведомителей, так как сама их «деятельность, направляемая по преимуществу на осуществление наблюдения или собирания надлежащих сведений в местах скопления населения по отдельным поручениям о преступных лицах, совершаемых преступлениях и т. д., по свойству и роду исполняемых ими обязанностей и оказываемых услуг» исключала такую возможность [7 с. 139].

В 1914 г. появилась еще одна инструкция, регламентировавшая вопросы агентурной работы. На основе «Инструкции по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных учреждениях» была составлена при Московском охранном отделении собственная «Инструкция по организации и ведению внутренней агентурной работы», извлечения из которой в 1917 году опубликованы Б. В. Жилинским, а в 1918 году М. А. Цявловским. Об указанной инструкции опубликовано минимальное количество материалов. Возможно, это объясняется тем, что эти положения активно использовались при создании первых нормативных документов органов Всероссийской Чрезвычайной Комиссия (ВЧК) [6, с. 84].

Для исторической справедливости следует добавить, что во время борьбы за свою государственность в начале XX века, после свержения в феврале 1917 года Российской монархии Украина вступила в этап своего независимого существования, которому дали название — период Национальной революции. Он охватывает время существования на территории Украины власти Украинской Народной Республики, Западно-Украинской Народной Республики, Гетьманата Павла Скоропадского, Директории Украинской Народной Республики, Советской Украины. Характерной чертой развития права, регулирующей конфиденциальное сотрудничество в период украинского государства 1917–1921 годов, было широкое применение норм законодательства Австро-Венгерской империи.

30 декабря 1922 года, подписав Союзный договор, Украинская ССР совместно с РСФСР, Белорусской ССР и Закавказской СФСР вошла в состав СССР. Первыми нормативными актами по линии ВЧК, регламентировавшими оперативно-розыскную работу, стали следующие: «Инструкция по борьбе со спекуляцией» 1918 года; «Инструкция по наружному наблюдению»; «Краткие указания ВЧК по ведению разведки»; «Положение о секретно-оперативном отделе ГЧК»; «Инструкция о разрабатывании дел» 1921 года и «Инструкция органам ВЧК на местах по ведению агентурной работы» 1921 года. По линии милиции – «Положение об организации отделов уголовного розыска», объявленное циркуляром Народного Комиссариата Внутренних Дел Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (НКВД РСФСР) от 16 октября 1918 года и «Инструкция по уголовному розыску», разработанная в 1919 году. Как следует из приведенных документов, органы ВЧК взяли на вооружение многие методы царской охраны по работе с внутренней агентурой для использования в работе по охране общественных ценностей нового — социалистического государства. Это объясняется и тем, что к работе над регламентирующими агентурную деятельность ВЧК документами были привлечены специалисты, занимавшиеся агентурной работой в полиции и жандармерии. Упразднение ВЧК и образование при НКВД РСФСР нового органа — Государственного политического управления (ГПУ) — не повлияло на организацию и содержание агентурной работы. В 1923 году ГПУ было преобразовано в Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ), получившее полномочия по курированию агентурной работы милиции. Так, «По-

ложением об ОГПУ СССР и его органах», утвержденным Президиумом Центрального исполнительного комитета (ЦИК) СССР 1923 года, устанавливалось, что ОГПУ ведает «непосредственной оперативной работой в общесоюзном масштабе», в Циркулярном письме ОГПУ № 20/СОУ 1930 года «Об агентуре» давался критический анализ работы секретных агентов, завербованных на основе компрометирующих материалов из числа представителей бывших эксплуататорских классов. Определенным этапом в регулировании агентурной работы стало появление «Инструкции по учету и агентурной разработке антисоветских и контрреволюционных элементов по линии секретно-политического отдела», объявленной приказом ОГПУ 1931 года [6, с. 97, 100, 111–115]. Проходившие реорганизации правоохранительных органов не влияли на содержательную часть агентурной работы и сопровождались ее нормативным закреплением. Так, был наделен правом «осведомления и розыска» и созданный Постановлением ЦИК СССР, утвержденным Политбюро ЦК ВКП(б) 1934 года, НКВД СССР, в состав которого вошли органы государственной безопасности и милиции [6, с. 111]. Работники НКВД СССР совершенно забросили агентурно-осведомительскую работу, предпочитая действовать более упрощенным способом, путем практики массовых арестов, не заботясь при этом о полноте и высоком качестве расследования. Такая недооценка значения агентурной работы была недопустима, как и легкомысленное отношение к арестам [8, с. 112].

Высшие органы власти государства отслеживали и контролировали состояние оперативно-розыскной, в том числе агентурной, работы. Именно необходимостью ее улучшения мотивировалось разделение в 1941 году НКВД СССР на два наркомата. В связи с необходимостью максимального улучшения агентурно-оперативной работы органов государственной безопасности и возросшим объемом работы, проводимой НКВД СССР, Политбюро ЦК ВКП(б) постановило разделить НКВД СССР на два наркомата — НКВД СССР и Народный комиссариат государственной безопасности СССР (НКГБ) [9, с. 14].

Правовое регулирование агентурной работы в годы Великой Отечественной войны не претерпело существенных изменений. По-прежнему эта работа регламентировалась ведомственными нормативными актами, решавшими в основном вопросы организационного характера.

В годы Великой Отечественной войны, кроме немецко-фашистской агентуры и диверсионных групп, были проблемы общекриминального характера. Создание агентурно-осведомительского аппарата рассматривалось как основное средство предупреждения и пресечения готовящихся преступлений. Например, Постановление СНК СССР от 19 апреля 1943 года № 415–138 «О реорганизации Управления особых отделов НКВД СССР в Главное управление контрразведки НКО «Смерш» поставило перед «Смершем» в числе других задачу принятия необходимых агентурно-оперативных мер к созданию на фронтах условий, исключаящих возможность безнаказанного прохода агентуры противника через линию фронта, с тем чтобы сделать линию фронта непроницаемой для шпионских и антисоветских элементов. С целью наиболее

рациональной организации агентурной работы приказом НКВД СССР от 10 марта 1943 года начальникам городских и районных отделов (отделений) НКВД предоставлялось право самостоятельной вербовки рядового осведомления, без последующего утверждения вышестоящим руководством. В 1945 году агентурно-осведомительная сеть продолжала расширяться, в первую очередь, за счет территорий, освобожденных от немецкой оккупации. На 1 января 1946 года она насчитывала свыше 196 000 агентов, осведомителей, агентов-маршрутников и резидентов. Одновременно принимались меры по усилению конспирации, в частности, количество конспиративных квартир увеличилось в 1945 году по сравнению с предшествующим годом на 8,6 % и достигло 1634. Например, из воспоминаний П. А. Судоплатова известно, что по распоряжению И. В. Сталина с 1944 года в квартире маршала Жукова были установлены подслушивающие устройства. Прослушивание квартиры Жукова было приостановлено в 1953 году после смерти Сталина, но восстановлено Хрущевым в 1957 году, а Брежнев продолжал прослушивание до смерти Жукова в 1974 году [10, с. 501].

С началом Великой Отечественной войны лучшие силы оперативного состава были переведены в армию, чем был вызван и всплеск криминальной преступности в 1945–1948 годах. В милицию снова пришли офицеры и солдаты армии, совсем неопытные в «технологии» преступности и в тактике борьбы с ней. И только в середине 50-х годов удалось стабилизировать ее и главным образом потому, что стабилизировались кадры оперативных аппаратов и приобрели определенный профессиональный опыт.

Так, в ст. 29 Основ уголовного судопроизводства СССР [11] и союзных республик указывалось, что на органы дознания возлагается принятие необходимых оперативно-розыскных мер в целях обнаружения признаков преступлений и лиц, их совершивших. В 1959–1960 годах были приняты открытые нормативные документы, содержащие указание на возможность осуществления уполномоченными на то государственными органами оперативно-розыскной деятельности (например, в Украине был принят Уголовно-процессуальный кодекс УРСР [12]). По-прежнему оперативно-розыскная деятельность милиции и органов государственной безопасности регламентировалась секретными и совершенно секретными нормативными актами.

Впервые упоминание о возможном негласном характере оперативно-розыскной деятельности появилось в Законе СССР от 6 марта 1991 года «О советской милиции» [13].

Нормативные акты, регулирующие конфиденциальное сотрудничество, начинают свое существование в независимой Украине с принятия Верховной Радой Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» [14], нового Уголовно-процессуального кодекса Украины [15], Инструкции об организации проведения негласных следственных (розыскных) действий и использования их результатов в уголовном производстве) [16] и других ведомственных нормативно-правовых актов (например, приказы, инструкции МВД Украины, СБУ Украины и других правоохранительных органов).

Список основных источников

1. Умнов, М. И. Всемирная история шпионажа. История тайной дипломатии и разведывательной деятельности секретных служб мира / М. И. Умнов. – М. : Олимп, 2000. – 496 с.
2. Большая советская энциклопедия : в 12 т. / под общ. ред. А. М. Прохорова. – М., 1971. Т. 5. – 688 с.
3. Повесть временных лет : в пер. с древнерус. Д. С. Лихачева, О. В. Творогова. – М., 2012. – 538 с.
4. Русская правда (Краткая редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rin.ru/cgi-bin/view.pl?id=542>. – Дата доступа: 11.01.2018.
5. Бандурка, О. М. Оперативно-розшукова діяльність / О. М. Бандурка. – Ч. I: Підручник – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
6. Шахматов, А. В. Агентурная работа в оперативно-розыскной деятельности: (теоретико-правовое исследование российского опыта) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / А. В. Шахматов ; Санкт-Петербург. ун-т МВД РФ. – СПб., 2005. – 438 л.
7. Использование секретного агентурного аппарата в деятельности чинов сысского отделения // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2013. – № 2. – С. 138–141.
8. Жаров, С. Н. Оперативно-розыскная деятельность в России: организация, методы, правовое регулирование (историко-юридическое исследование) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / С. Н. Жаров ; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2010. – 459 с.
9. Лубянка: Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917–1991 : справочник / под ред. акад. А. Н. Яковлева ; авторы сост.: А. И. Кокурин, Н. В. Петров. – М. : МФД РФ, 2003. – 768 с.
10. Судоплатов, П. А. Спецоперации. Лубянка и Кремль. 1930–1950 годы. – М. : Олма-Пресс-Образование, 2003. – 688 с.
11. Об утверждении основ уголовного законодательства союза ССР и союзных республик : Закон Союза ССР, 25 дек. 1958 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1959. – № 1. – Ст. 6 (утратил законную силу).
12. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон УРСР, 28 грудня 1960 р., № 1001-V // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15 (утратил законную силу).
13. О советской милиции : Закон СССР, 6 марта 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503 (утратил законную силу).
14. О советской милиции : Закон СССР, 6 марта 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503 (утратил законную силу).
15. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України, 18 лют. 1992 р., № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
16. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України, 13 квітня 2012 р., № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–13. – Ст. 88.